

## FINANSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2014 rd

### Statsrådets framtidsredogörelse: Välfärd genom hållbar tillväxt

#### *Till framtidsutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 7 november 2013 statsrådets framtidsredogörelse: Välfärd genom hållbar tillväxt (SRR 7/2013 rd) till framtidsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att de övriga fackutskotten kan lämna utlåtande till framtidsutskottet

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- generalsekreterare Pekka Lindroos, statsrådets kansli
- chef för strukturenheten Tuulia Hakola-Uusitalo och finansråd Outi Honkatukia, finansministeriet
- avdelningschef Olli Kangas, Folkpensionsanstalten

- utredningschef Timo T. Seppälä och forskare Satu Kapiainen, Institutet för hälsa och välfärd
- enhetsdirektör Juha Honkatukia, Statens ekonomiska forskningscentral
- ledande ekonomist Penna Urrila, Finlands Näringsliv rf
- direktör Timo Silvola, Finansbranschens Centralförbund
- näringspolitisk sakkunnig Pia Björkbacka, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- vice verkställande direktör Antti Neimala, Företagarna i Finland rf.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- Akava ry
- Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### **Motivering**

Utskottet granskar inledningsvis de allmänna utgångspunkterna för redogörelsen och tar sedan fasta på några centrala synpunkter med hänsyn till en hållbar offentlig ekonomi. Slutligen behandlas välfärden som primärt mål och bedöms i korthet behållningen av redogörelsen och vilka nya fakta som framkommer i den.

##### *Om redogörelsens mål och utgångspunkter*

Utskottet anser i princip att redogörelsens syfte att lyfta fram frågor som är centrala för Finlands framtid på lång sikt och som annars skulle få för lite eller splittrad uppmärksamhet är lovvärt. Det är också motiverat att hållbar tillväxt, som valts som föremål för granskningen, förstås i vid bemärkelse som en ekonomisk, ekologisk och social dimension och något som är förpliktande över

generationsgränserna. Detta kan ge bakgrundsinformation som betjänar beslutsfattandet också på kort sikt och gör det lättare att rikta resurserna över flera regeringsperioder på ett konsekvent sätt. Utskottet kan också omfatta redogörelsens målbild av ett framtidsbejakande Finland där grunden för välfärden är tryggad och där alla lever ett gott liv.

Redogörelsen innehåller sina positiva utgångspunkter till trots val och avgränsningar som ofrånkomligen inskränker den verkliga behållningen; den är inte ett operativt program, utan ger enbart riktlinjer för vad som krävs för tryggad framtida välfärd grundad på hållbar utveckling. Även detta sker på en relativt allmän nivå, och genomförs inte till alla delar konsekvent. Särskilt den digitala ekonomin, som betraktas som den ultimata lösningen, betonas enligt utskottets mening i alltför stor utsträckning i förhållande till andra förändringspådrivare. Detta kan snedvrída bilden och lämna andra viktiga synpunkter obeaktade, framförallt utvecklingens sociala aspekter. Framställningen färgas också bitvis av en omotiverad idealism.

Några alternativa modeller lyfts inte heller fram och redogörelsen innehåller inte någon som helst riskanalys, trots att den grundar sig på en relativt bred samhällsanalys. Det omfattande och grundliga förarbetet och den förtjänstfulla utgångspunkten utnyttjas därmed inte fullt ut. Med hänsyn till det politiska beslutsfattandet skulle det också ha varit viktigt att ge åtminstone en grov bild av sannolikheten för att de presenterade målen uppfylls. Det konstateras bara på många ställen att vissa mål kanske inte kommer att uppfyllas.

Däremot skapar redogörelsen på ett förtjänstfullt sätt en bild av de ökade ömsesidiga beroendeförhållandena på global nivå och hur snabb förändringen kommer att vara. Redogörelsen stöder sig på ett motiverat sätt på ett antal centrala megatrender, såsom globaliseringen, klimatförändringen, digitaliseringen och de ändrade värderingarna, och den framhåller också vikten av att reagera tillräckligt snabbt under föränderliga förhållanden. Iakttagelsen är korrekt, även om den bild som utkristalliseras är

ofullständig, eftersom det i det närmaste saknas bedömningar av vilka hinder det finns för förändringen eller nackdelarna med dem, som exempelvis digitaliseringens avigsidor.

Det tillämpade förfaringssättet, dvs. att representanter för många olika sektorer har hörts, är enligt utskottet väl värt att pröva. Redogörelsen har därmed inte tillkommit med hjälp av en traditionell scenariometod, vilket till stora delar förklarar de val och avgränsningar som gjorts. Kärnan har utformats i den *framsynsfas* som föregick redogörelsen och som utgör grunden för de teman som valts för närmare granskning och för den slutliga utformningen av de beskrivna utvecklingsspåren. Det förblir trots det en aning oklart vad det efterföljande verkställandeskedet ska omfatta, eftersom redogörelsen inte ger några förslag till konkreta åtgärder. Det förblir också oklart i vilket förhållande redogörelsen står till den nationella strategin för hållbar utveckling<sup>1</sup> som bereddes samtidigt, och *det samhälleliga åtagandet för hållbar utveckling* som beskrivs i strategin. Den period som granskas i den sträcker sig ända fram till 2050.

#### *Iakttagelser kring hållbarheten i den offentliga ekonomin*

Redogörelsen baserar sig alltså på *en vision* enligt vilken alla i Finland ska leva ett meningsfullt och värdefullt liv år 2030. Välfärden baserar sig på finländsk kompetens och en ansvarsfull ekonomisk tillväxt, som i sin tur grundar sig på landets egna framgångsfaktorer. Ansvaret vilar både på samhället och på grupper och individer.

Vid sidan av denna positiva vision lyfts som sig bör också fram de aktuella utmaningarna för de offentliga finanserna, hållbarhetsgapet och de viktigaste orsakerna till den, den långsamma ekonomiska tillväxten och den minskande andelen personer i arbetsför ålder, den försämrade försörjningskvoten och de ökande åldersrelaterade utgifterna. Utskottet håller med om att en

<sup>1</sup> "En målbild för Finland 2050", det samhälleliga åtagande som kommissionen för hållbar utveckling godkände i december 2013

tillväxt som tryggar finansieringen av välfärden inte förverkligas utan särskilda ansträngningar och en fortlöpande och genomgripande samhällsförnyelse. I analogi med det är det generationsöverskridande ansvar och den hållbara utveckling det förutsätter oeftergivliga krav. I praktiken måste det alltså till strukturella förändringar som i sin tur skapar förutsättningar för ekonomisk jämvikt och en framtida tillväxt.

Redogörelsen förblir efter dessa elementära iakttagelser på en rätt allmän nivå utan att ens försöka formulera till exempel *ett servicelöfte* till kommande generationer. Ett sådant löfte vore enligt utskottets mening av största vikt för att bland annat det politiska beslutsfattandet ska vara konsekvent och godtagbart i ett längre perspektiv. Det skulle också klargöra ansvarsfördelningen mellan samhället och individen för medborgarna.

Den allmänna överblicken försvagas också av att de viktigaste källorna till ekonomisk tillväxt, dvs. en ökad produktivitet och ett ökat utbud av arbetstillfällen, lämnats relativt obeaktade i redogörelsen. De intar trots det en nyckelposition i den framtida utvecklingen, oberoende av vilket utvecklingsspår vi styr in på. Det vore också viktigt att förutse vilka åtgärder förändringarna i arbetslivet och den knappa tillgången till arbetskraft föranleder före 2030. I framtiden krävs det kompetenta och flexibla arbetstagare som klarar av de kommande arbetslivsförändringarna. Också detta förutsätter kraftiga satsningar på välbefinnande i arbetet, arbetshälsa och samordning av arbete och familjeliv.

Redogörelsen tar inte heller fasta på de positiva förändringar som gäller de åldrande generationerna. De har högre utbildning och bättre allmänkondition och dessutom bättre ekonomi än tidigare generationer. Utbildningsbakgrunden har redan nu konstaterats höja pensionsåldern och öka antalet friska levnadsår. Det allmänna välståndet påverkar också konsumtionen och bland annat efterfrågan på fritidsaktiviteter och därmed ekonomin. Åldrandet sammanhänger därför också med en tillväxtpotential, inte bara med kostnader. Far- och morföräldrar utför också med nationalekonomiska mått mätt ett värde-

fullt arbete, till exempel genom att sköta barnbarnen. Frågan om åldrandets konsekvenser är därför mångfacetterad, särskilt som det blir allt vanligare att fyra eller fem generationer lever samtidigt.

Utskottet instämmer däremot i redogörelsens synpunkter på arbetsfördelningen mellan staten och andra sammanslutningar: staten har till uppgift att sörja för de allmänna förhållandena, hålla lagstiftningen aktuell och ta fram en tillräcklig kunskapsbas. Företag, kommuner och exempelvis medborgarorganisationer har i sin tur till uppgift att identifiera och ta vara på möjligheter till tillväxt och sysselsättning. Det finns alltså inte någon orsak för staten att ange eller välja tillväxtsektorer, utan den ska skapa de allmänna förutsättningarna, eliminera onödiga hinder och stöda övriga aktörers verksamhet. Ramarna för ekonomin kan därmed fortsätta att vara flexibla, vilket också förbättrar den i redogörelsen poängterade förmågan hos ekonomin att återhämta sig från kriser och ta vara på nya möjligheter.

Allt sammantaget ter sig Finlands framtid enligt redogörelsen i ett optimistiskt ljus; vårt land har trots utmaningarna goda förutsättningar att skapa ny hållbar tillväxt. Grunden för den är ett fungerande, stabilt och tryggt samhälle, hög kunskapsnivå och en internationellt sett mycket tillitsfull atmosfär. Ytterligare möjligheter håller på att öppna sig i bland annat Arktis och inom sektorerna för grön tillväxt, som allmänt taget är föregångssektorer inom hållbar tillväxt.

Detta synsätt är enligt utskottet korrekt men understryker samtidigt att dessa framgångsfaktorer målmedvetet och aktivt måste ses om. Redan nu skvallrar utvecklingen mot större ojämlikhet och ökad arbetslöshet om att grunden för välfärden håller på att vittra sönder. Särskild anledning till oro ger marginaliseringen av unga och den ökande ojämlikheten bland barn och barnfamiljer liksom marginalisering som går i arv. Den mest akuta utmaningen är att bryta denna trend och skapa förutsättningar för att ingå i ett meningsfullt sammanhang. Den brytningstid som pågår inom den digitala ekonomin kräver också lösningar som tryggar behovet av service

för dem som inte besitter datatekniska kunskaper.

Att minska välfärds- och hälsoskillnader och förebygga marginalisering är en omfattande uppgift, vilket också konstateras i redogörelsen. Den sociala kris som är kopplad till arbetslösheten påverkar hela samhället. Utskottet vill särskilt framhålla att detta arbete måste inledas genast, och att det är absolut nödvändigt att lyckas med tanke på en hållbar utveckling i framtiden.

I det följande behandlar utskottet i korthet vissa enskilda frågor som direkt eller indirekt återverkar också på den offentliga ekonomin. Granskningen sker närmast i form av exempel, och bland annat de frågor som gäller förutsättningarna för att utnyttja tekniska framsteg inom exempelvis social- och hälsovården eller de omfattande samhällsliga konsekvenserna av digitaliseringen faller utanför den. Dessa frågor öppnas nästan inte alls upp i redogörelsen, trots att den digitala utvecklingen framställs som det i det närmaste enda konkreta verktyget för tillväxt. De skulle likväl kräva en separat granskning.

*Ett hållbart skattesystem.* Det är enligt utskottet i princip logiskt att redogörelsen inte tar upp beskattningen och inte heller behandlar andra metoder som kräver konkreta lösningar. Samtidigt förbigår redogörelsen emellertid de fenomen som sammanhänger med den allt mer rörliga skattebasen liksom med skatteflykt, svart ekonomi och annan skatteflykt, som ändå är av avsevärd betydelse för såväl de enskilda samhällsekonomierna som för den globala inkomstfördelningen. Det är alltså i högsta grad fråga om hållbar utveckling i ekonomiskt och socialt hänseende. Ekonomiska intressen har ofta också ett direkt samband med den ekologiska dimensionen.

Utskottet påpekar också att skattesystemet i sig kan stödja — eller snedvrider — förutsättningarna för den ekonomiska verksamheten. Det väsentliga är neutralitet; ett neutralt skattesystem varken styr, snedvrider eller låser företag eller privatpersoner vid vissa val, utan avgörandena träffas utifrån motiv som är oavhängiga av skattesystemet. Det ekonomiska slutresultatet,

såsom företagets placeringsbeslut, är därför i allmänhet det mest gynnsamma för aktören i det långa loppet.

I praktiken är det system som är mest uppskattat en modell med bred skattebas och låg skattesats, ett system som också har visat sig vara fiskalt stabilt i västvärlden. Ett sådant system är följsamt och det står i allmänhet emot förändringar i de ekonomiska strukturerna. En modell som är förankrad i starka skatteincitament är däremot svårare att förändra, och förändringarna måste göras i långsam takt, samtidigt som det ur samhällets synvinkel alltid är svårt att förändra uppnådda förmåner. Några exempel är den på goda grunder tillkomna rätten till ränteavdrag på bostadslån och det avskrivningssystem som betjänar den tunga industrin. Nu har de fått så stor betydelse att det i praktiken inte är möjligt att avstå från dem annat än genom en långsam utfastning. Samhällsbehoven kan emellertid kräva något helt annat.

Utskottet vill dessutom hänvisa till en publikation utgiven av statens ekonomiska forskningscentral för ett år sedan om principerna för en lyckad skattepolitik, *Hyvän veropolitiikan periaatteet*<sup>2</sup>, som på ett intressant sätt lyfter fram lämpliga roller för de olika skatteslagen och som dessutom rekommenderar en återgång till ruta ett i det skattepolitiska tänkandet. Den bärande tanken är att en lyckad skattepolitik kan öka välfärden för alla finländare.

*Betydelsen av arbetshälsa.* Ovan hänvisades till behovet av att öka arbetsproduktiviteten och utbudet av arbete. Dessa har på goda grunder lyfts fram i debatten om de offentliga finansernas hållbarhet.

Även om debatten kretsar mest kring dessa frågor, är det skäl att uppmärksamma också incitamenten för att arbeta och vad bristande arbetstrivsel kostar på individuell och nationalekonomisk nivå. I jämförelse med de övriga nordiska länderna skvallrar den låga sysselsättningsnivån och den höga andelen arbetsoförmögna också om arbetslivets skuggsidor. De kostar enligt

<sup>2</sup> VATT Analyysit 1 - 2013

uppskattningar redan nu samhället nära nog tio miljarder euro om året. Därför är det uppenbart att det krävs förändringar i ledarkulturen, arbetsklimatet och de allmänna attityderna för att sysselsättningsmålen ska kunna uppfyllas. En sådan förändring är nödvändig, men också möjlig, oberoende av vad framtiden för med sig.

Det är alltså väsentligt att få fram alternativ som får befolkningen i arbetsför ålder att stanna kvar i arbetslivet längre än för närvarande. En högre sysselsättningsnivå och bibehållen arbetsförmåga i de äldre åldersgrupperna kräver dessutom en ny sorts flexibilitet i arbetslivet och förändrade arbetsvanor. Samma metoder ökar tveklöst också arbetstrivseln också för de yngre generationerna, tack vare att de gör det lättare att jämka samman arbete och fritid än för närvarande.

Utskottet framhåller också att välfärden allmänt taget ska och bör utvecklas med traditionella metoder, alltså genom att ta tag i de socioekonomiska problemen och genom att främja en sund livsstil. Utskottet efterlyser också forskning kring hur nationalekonomi påverkas av de direkta och indirekta kostnader som blir följden av en stillasittande livsstil och de dåliga vanor som hör ihop med en sådan livsstil.

*Behovet av en förändrad företagskultur.* Det står redan i detta skede klart att den digitala ekonomins tillväxtpotential är enormt och att brytningsskedet kommer att ändra företagsverksamheten, arbetssätten och serviceutbudet på ett grundläggande sätt. Det är uttryckligen fråga om en ändrad logik för hur företagen och marknaden fungerar. Digitaliseringen av servicen utjämnar bland annat hindren för handeln, så att också länder som det geografiskt perifera Finland kan bygga upp genuint ny och utbredd internationell affärsverksamhet. Förändringen innebär samtidigt också att förvaltningens service kan utvecklas och erbjudas på ett kostnadseffektivt, flexibelt och innovativt sätt. Kärnan utgörs av de immateriella värden som Finland har möjlighet att skapa tack vare sin avancerade kompetens.

Utskottet framhåller också i detta avseende nödvändigheten av en attitydförändring och betydelsen av en atmosfär som stöder företagarlostran och entreprenörskap. En viktig faktor för framgång är också en utbildningspolitik som stöder forskning och produktutveckling. En god kunskapsbas och en företagarevänlig atmosfär bidrar till att göra Finland till en attraktiv verksamhetsmiljö internationellt sett.

#### *Välfärden som primärt mål*

Det primära målet för redogörelsen är att garantera finländarna välfärd och möjligheter till ett meningsfullt liv år 2030. Det är alltså fråga om mål som är i hög grad kulturellt och positivt definierade. Den internationella forskargrupp som utfört sitt arbete parallellt med redogörelsens tillblivelse är av den åsikten att andlig kultur är central för en positiv utveckling.

Utskottet sätter värde på denna synpunkt och anser den vara en hörnsten för en framtidsorienterad välfärdsstat. Vi måste också arbeta för att bevara en tillräckligt bred gemensam värdegrund och allmänbildning. Det omfattande utbudet av digitala retningar har redan nu konstaterats öka kortsiktigheten och försämra helhetsöversikten. Man har till och med konstaterat digital demens, ett fenomen där den intuitiva, högra hjärnhalvan blir underutvecklad i förhållande till den rationella, vänstra halvan. Bildning i den form som traditionellt sett förstås med ordet står alltså också den inför stora utmaningar, fastän det är lättare än någonsin att få tillgång till information.

På politisk nivå torde den största förändringen vara *integreringen av de olika aspekterna* av hållbarhet i beslutsfattandet vid olika instanser och på olika nivåer. Redogörelsen erbjuder ett komprimerat bakgrundsmaterial i detta avseende, även om de förändringar som beskrivs redan till stora delar är verklighet. Utskottet instämmer slutligen med synpunkten att grunderna för de val som görs måste debatteras öppet och offentligt och att behovet av att uppnå politiskt samförstånd härnäst är mycket stort.

**FiUU 4/2014 rd — SRR 7/2013 rd**

***Ställningstagande***

Finansutskottet föreslår

*att framtidsutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors den 4 april 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml  
vordf. Pentti Kettunen /saf  
medl. Leena Harkimo /saml  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Timo Kalli /cent  
Anneli Kiljunen /sd  
Esko Kiviranta /cent  
Mika Lintilä /cent  
Mats Nylund /sv  
Heli Paasio /sd  
Kari Rajamäki /sd

Markku Rossi /cent  
Matti Saarinen /sd  
Sari Sarkomaa /saml  
Jouko Skinnari /sd  
Osmo Soininvaara /gröna  
Kauko Tuupainen /saf  
Kari Uotila /vänst  
Ville Vähämäki /saf  
ers. Esko Kurvinen /saml  
Marjo Matikainen-Kallström /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Maarit Pekkanen.